CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 16 marzo 1995 *

1. Nel presente procedimento il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Corte d'appello competente in materia di commercio, industria e artigianato) dei Paesi Bassi ha sottoposto alla Corte diverse questioni vertenti sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna [1], e sull'interpretazione e sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, che stabilisce talune norme di attuazione del regolamento (CEE) n. 1101/89 del Consiglio relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna [2]. Nel prosieguo, farò ad essi riferimento citandoli, rispettivamente, come il «regolamento del Consiglio» e il «regolamento della Commissione».

Normativa

2. Il regolamento del Consiglio mira a ridurre le sovraccapacità strutturali di stiva nelle flotte operanti sulla rete delle vie navigabili interne della Comunità. A tal fine esso dispone la realizzazione di un'azione di demolizione coordinata a livello comunitario e prevede inoltre misure di sostegno onde scongiurare l'aggravarsi delle sovraccapacità esistenti, le cosiddette regole del «vecchio per nuovo». La Corte, pronunciandosi nella causa Driessen e a. [3], a seguito di un rinvio operato dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ha verificato e ribadito la validità della disciplina transitoria del «vecchio per nuovo». Nella presente fattispecie si dibatte sull'azione di demolizione coordinata delineata dal regolamento del Consiglio. Anzitutto, illustrerò la normativa in materia e i fatti del procedimento principale. Successivamente, passerò ad esaminare le questioni sollevate.

3. Il regolamento del Consiglio dispone che ciascuno degli Stati membri le cui vie navigabili sono collegate con quelle di un altro Stato membro e la cui flotta dispone di un tonnellaggio superiore a 100 000 tonnellate deve istituire un fondo di demolizione [4]. La gestione del fondo è affidata alle competenti autorità nazionali, cui vengono a tal fine associate le organizzazioni rappresentative nazionali della navigazione interna [5]. L'art. 3,

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 116, pag. 25.

2 — GU L 116, pag. 30, modificato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 3685/89 (GU L 360, pag. 20).

3 — Sentenza 5 ottobre 1993, cause riunite da C-13/92 a C-16/92, Driessen e a. (Racc. pag. I-4751).

4 — Regolamento del Consiglio, art. 3, n. 1.

5 — Art. 3, n. 2.

n. 3, dispone: «Ciascun fondo deve prevedere due contabilità distinte, una per i battelli da carico secco e gli spintori, l'altra per le navi cisterna». Per ciascun natante soggetto al regolamento del Consiglio il proprietario versa un contributo a uno dei fondi. Il contributo dev'essere di norma versato al fondo dello Stato membro di immatricolazione del battello [6].

4. L'art. 5, n. 1, dispone che, qualora il proprietario di un battello proceda alla sua demolizione, ottiene dal fondo da cui dipende, nei limiti dei mezzi finanziari disponibili, un premio di demolizione alle condizioni previste all'art. 6. Quest'ultimo dispone che la Commissione stabilisce, separatamente per i battelli da carico secco e per le navi cisterna, nonché per gli spintori [7]:

— l'aliquota dei contributi annuali che devono essere versati al fondo per ciascun natante,

— l'aliquota dei premi di demolizione,

— il periodo dell'azione di demolizione durante il quale sono corrisposti i premi di demolizione e le condizioni alle quali gli stessi possono essere ottenuti,

— i coefficienti di valorizzazione per i diversi tipi e le diverse categorie di materiale fluviale.

5. Le aliquote dei contributi annuali ai fondi e dei premi di demolizione devono essere identiche per tutti i fondi [8]. Ai sensi dell'art. 6, n. 4, le aliquote dei contributi devono essere stabilite «ad un livello che consenta ai fondi di disporre dei mezzi finanziari sufficienti per contribuire efficacemente alla riduzione degli squilibri strutturali tra l'offerta e la domanda nel settore della navigazione interna, tenuto conto della sua difficile situazione economica». Il periodo di demolizione durante il quale possono essere concessi i premi nonché le condizioni per la loro attribuzione sono stabiliti dalla Commissione in funzione degli obiettivi da raggiungere, secondo le diverse categorie di natanti e tenendo conto delle disponibilità finanziarie dei fondi [9].

6. Il regolamento della Commissione è stato adottato al fine di dare attuazione all'art. 6 del regolamento del Consiglio. La Commissione ha ritenuto che la capacità delle flotte

6 — Art. 4.
7 — Art. 6, n. 1.
8 — Art. 6, n. 2.
9 — Art. 6, n. 5.

andasse ridotta del 10% per i battelli da carico secco e gli spintori, e del 15% per le navi cisterna [10]. In considerazione di ciò, il regolamento della Commissione stabilisce i contributi annui, i premi di demolizione e le condizioni di concessione. L'art. 1, n. 2, stabilisce che per realizzare tale obiettivo si stima necessario un bilancio globale pari a 130,5 milioni di ECU, da suddividere nel seguente modo: 81,2 milioni di ECU per i battelli da carico secco, 44,3 milioni di ECU per le navi cisterna e 5 milioni di ECU per gli spintori.

7. L'art. 3 determina le aliquote dei contributi annuali che i proprietari devono versare a seconda dei vari tipi e categorie di natanti. L'art. 5 determina le aliquote del premio di demolizione per i diversi tipi e le diverse categorie di natanti. L'art. 6, n. 2, dispone che il richiedente deve indicare nella sua richiesta la percentuale dell'aliquota che egli desidera ricevere quale premio per la demolizione. Detta percentuale può oscillare fra il 70% e il 100% dell'aliquota applicabile. L'art. 6, n. 3, stabilisce che le richieste debitamente presentate per premi di demolizione corrispondenti al 70% dell'aliquota applicabile sono da considerarsi accolte dal fondo nei limiti delle disponibilità di bilancio dei diversi conti, di cui all'art. 1, n. 2. Ogni mese le autorità dei fondi nazionali devono trasmettere alla Commissione un elenco delle richieste ricevute per premi di demolizione corrispondenti al 70% dell'aliquota applicabile. La Commissione deve vigilare affinché tali richieste non superino le disponibilità di bilancio di cui all'art. 1, n. 2.

8. Nell'intento di conseguire la demolizione della massima quantità di materiale, è prevista una procedura secondo cui le richieste aventi per oggetto percentuali più basse delle aliquote applicabili sono prese in considerazione con precedenza rispetto alle richieste aventi ad oggetto percentuali più alte. L'art. 8, n. 1, dispone che, se i mezzi finanziari necessari per soddisfare le richieste di premi di demolizione debitamente presentate sono superiori alle disponibilità di bilancio dei vari conti, di cui all'art. 1, n. 2, si dà la precedenza alle richieste che presentano le percentuali più basse. Per porre in atto la procedura di selezione, l'art. 8, n. 2, dispone che la Commissione, in collaborazione con le autorità dei vari fondi nazionali, rediga un elenco comune delle richieste debitamente presentate. In tale elenco, le richieste devono essere classificate secondo un ordine che va dalla percentuale del premio più bassa alla percentuale del premio più elevata. Si devono compilare elenchi separati per i battelli da carico secco, le navi cisterna e gli spintori. Ai sensi dell'art. 8, n. 3, i premi di demolizione vengono accordati dai fondi nazionali in base all'elenco summenzionato nei limiti delle disponibilità di bilancio dei vari conti, di cui all'art. 1, n. 2. In caso di presentazione di più richieste identiche riguardo alle percentuali del premio viene data precedenza alla richiesta pervenuta per prima.

9. L'art. 8, n. 4, stabilisce che, se i mezzi finanziari necessari per soddisfare le richieste

10 — Regolamento della Commissione, art. 1, n. 1.

debitamente presentate sono inferiori alle disponibilità di bilancio dei vari conti, di cui all'art. 1, n. 2, le richieste sono considerate accolte nelle percentuali del premio in esse indicate.

10. Il regolamento del Consiglio ed il regolamento della Commissione si basano sulla premessa che i costi dell'azione di demolizione coordinata debbono gravare sulle imprese operanti nel settore della navigazione interna le quali beneficieranno in concreto dell'azione. Per consentire l'immediata operatività dell'azione, gli Stati membri sono invitati a concedere prestiti senza interessi ai fondi situati nei rispettivi territori [11]. Il rimborso dei prestiti, finanziato mediante i contributi annuali versati ai fondi dai proprietari dei natanti, deve avvenire entro dieci anni [12]. Il regolamento del Consiglio dispone che deve stabilirsi una solidarietà finanziaria tra i fondi per quanto riguarda le contabilità distinte di cui all'art. 3, n. 3, per garantire che il termine per il rimborso dei prestiti statali senza interessi a favore dei fondi sia uguale per tutti i fondi [13]. Il regolamento della Commissione contiene regole specifiche al riguardo [14].

11. I regolamenti del Consiglio e della Commissione sono stati modificati numerose volte [15]. Le modifiche apportate non sono di immediata rilevanza nel presente procedimento, dal momento che non erano in vigore all'epoca dei fatti.

11 — Regolamento del Consiglio, art. 7.

12 — V. regolamento della Commissione, art. 3, n. 3, e anche regolamento del Consiglio, art. 6, n. 4.

13 — Regolamento del Consiglio, artt. 5, n. 2, e 6, n. 6.

14 — Regolamento della Commissione, art. 10.

Fatti

12. In data 27 aprile 1990 il signor F. D. Teirlinck presentava due richieste di premio di demolizione al ministro olandese dei Trasporti e delle Acque (in prosieguo: il «ministro»), autorità responsabile, nei Paesi Bassi, della gestione dell'azione di demolizione coordinata. Mediante una di tali richieste, il signor Teirlinck chiedeva un premio pari al 97% dell'aliquota di cui all'art. 5 del regolamento della Commissione per la demolizione del suo spintore, denominato «Tonny». Con l'altra richiesta egli domandava un premio per la demolizione della sua chiatta (un battello da carico secco), denominata «Neptunus III». Con decisione 2 luglio 1990 il ministro accoglieva la richiesta concernente il «Neptunus III» mentre, con decisione 19 settembre 1990, respingeva quella riguardante il «Tonny». Quest'ultima decisione costituisce il provvedimento all'origine del presente procedimento.

15 — Per quanto concerne le modifiche del regolamento del Consiglio, v. regolamento (CEE) del Consiglio n. 3572/90 (GU L 353, pag. 12, art. 6); regolamento (CE) del Consiglio n. 844/94 (GU L 98, pag. 1); regolamento (CE) della Commissione n. 2812/94 (GU L 298, pag. 22). V. anche risoluzione del Consiglio 24 ottobre 1994, sul risanamento strutturale della navigazione interna (GU C 309, pag. 5). Per quanto concerne le modifiche del regolamento della Commissione, v. regolamento (CEE) della Commissione n. 317/91 (GU L 37, pag. 27); regolamento (CEE) della Commissione n. 3690/92 (GU L 374, pag. 22); regolamento (CE) della Commissione n. 3433/93 (GU L 314, pag. 10); regolamento (CE) della Commissione n. 3039/94 (GU L 322, pag. 11).

13. La decisione 19 settembre 1990 riconosceva che la richiesta di premio di demolizione riguardante il natante «Tonny» rispondeva alle condizioni di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio. Però, ai sensi dell'art. 8 del regolamento della Commissione, una richiesta di premio di demolizione può essere accolta solo in presenza di mezzi finanziari sufficienti nei relativi conti di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione. Nella decisione si affermava che i mezzi disponibili nel conto per spintori non erano sufficienti per concedere il premio richiesto con riferimento al natante «Tonny» e si citava a sostegno una lettera, datata 29 giugno 1990, inviata dalla Commissione alle autorità olandesi.

14. Dalla lettera della Commissione si evince che, in data 15 giugno 1990, alcuni rappresentanti degli Stati membri interessati [16], della Svizzera e dei fondi si riunivano per esaminare gli elenchi di richieste di premi di demolizione presentate ai fondi. Sulla base di detti elenchi si constatava che, con riferimento ai battelli da carico secco e alle navi cisterna, l'importo necessario per soddisfare tutte le richieste di premi di demolizione debitamente inoltrate era inferiore alle disponibilità finanziarie previste nei conti per tali categorie di natanti. Pertanto, in osservanza dell'art. 8, n. 4, del regolamento della Commissione, tutte le domande debitamente presentate venivano accolte per le percentuali del premio in esse indicate. Viceversa, per quanto riguardava gli spintori, i fondi necessari per soddisfare i premi di demolizione richiesti eccedevano le disponibilità finanziarie previste in bilancio per detta categoria di natanti. Di conseguenza veniva applicata la procedura di selezione di cui all'art. 8, nn. 1, 2 e 3, del regolamento della Commissione. Quest'ultima in collaborazione con le autorità dei fondi, redigeva un elenco comune delle domande debitamente presentate, che veniva allegato alla lettera. Dati i limiti delle risorse finanziarie disponibili, venivano accolte solo le richieste di premi presentate per una percentuale del 70% dell'aliquota applicabile. Tutte le richieste presentate per percentuali più elevate venivano respinte. Due richieste di premio per una percentuale del 70%, una presentata dal fondo francese, l'altra da quello olandese, venivano inoltre respinte per non superare le risorse disponibili. Questi ultimi rigetti si fondavano sui criteri previsti nell'art. 8, n. 3, del regolamento della Commissione.

15. Il signor Teirlinck impugnava innanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven, il quale operava il presente rinvio, la decisione del ministro datata 19 settembre 1990 che respingeva la sua richiesta di un premio di demolizione concernente il natante «Tonny».

16. Nella causa principale il signor Teirlinck affermava che la sua richiesta era stata respinta in quanto non c'erano disponibilità finanziarie sufficienti nel conto per gli spintori, di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione. Ma l'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio prevede l'istituzione di un conto comune per battelli da

16 — Cioè, gli Stati membri tenuti a costituire un fondo di demolizione in osservanza del regolamento del Consiglio (v. supra, paragrafo 3).

carico a secco e per spintori. Gli artt. 1, n. 2, e 8 del regolamento della Commissione, per la parte in cui prevedono l'istituzione di un conto separato destinato specificamente agli spintori, sono invalidi in quanto in conflitto con il regolamento del Consiglio. Il signor Teirlinck deduceva che il premio di demolizione da lui richiesto con riferimento allo spintore «Tonny» sarebbe dovuto gravare sul conto comune per battelli da carico secco e spintori, di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio, dato che, per di più, tale battello veniva adoperato, unitamente all'altro suo natante, il «Neptunus III», solo e soltanto per il trasporto di carico secco. Il signor Teirlinck deduceva inoltre che la decisione del ministro, con cui questi aveva respinto la sua richiesta, era invalida in quanto emanata il 19 settembre 1990, in violazione quindi dell'art. 6, n. 4, del regolamento della Commissione. Ai sensi di tale norma, in caso venga richiesto un premio di demolizione corrispondente ad una percentuale superiore al 70% delle aliquote applicabili, le autorità del fondo devono comunicare per iscritto anteriormente al 1° settembre 1990 al richiedente se la richiesta è stata accettata o respinta.

Questioni pregiudiziali

17. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice a quo attesta che la richiesta del signor Teirlinck è stata rigettata per la sola ragione che mancavano sufficienti disponibilità finanziarie nel conto per gli spintori. La richiesta era valida e rispondeva a tutti gli altri requisiti fissati per la concessione di un premio di demolizione. Lo stesso giudice riferisce inoltre che, secondo una lettera datata 31 marzo 1992, inviata dalla Commissione al ministro, le disponibilità finanziarie esistenti all'epoca dei fatti nel conto per i battelli da carico secco erano sufficienti a garantire il pagamento dei premi di demolizione per tutti gli spintori per i quali le domande erano state respinte in ragione dell'esaurimento delle disponibilità previste in bilancio per quest'ultimo tipo di natanti.

18. Alla luce delle suesposte considerazioni, il giudice di rinvio ha sollevato le seguenti questioni:

«1) Se quanto disposto nell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1101/89 debba essere interpretato nel senso che una richiesta debitamente presentata di premio di demolizione per un natante per la navigazione interna, cui detto regolamento si applica, non possa essere respinta, fintantoché non siano esauriti i mezzi finanziari globalmente disponibili per le azioni coordinate di demolizione.

2) In caso di soluzione negativa della prima questione, se l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1101/89 debba essere interpretato nel senso che una domanda di premio di demolizione debitamente presentata per uno spintore non deve essere respinta, fintantoché non siano

state esaurite le disponibilità finanziarie globali dei fondi nel conto comune per i natanti da carico secco e gli spintori, di cui all'art. 3, n. 3, di detto regolamento.

3) Se il combinato disposto dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1102/89 e dell'art. 8 di detto regolamento debba essere interpretato nel senso che una domanda debitamente presentata di premio di demolizione relativo ad uno spintore debba essere respinta qualora i mezzi finanziari, necessari per soddisfarla, eccedano l'importo di 5 milioni di ECU di cui all'art. 1, n. 2, per gli spintori degli Stati membri interessati, a prescindere dalla circostanza che l'importo previsto in detta disposizione per i natanti da carico secco e/o quello previsto per le navi cisterna non sia stato esaurito con l'accoglimento di tutte le richieste di premi di demolizione relative alle due predette categorie.

4) In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 2 e 3, se le summenzionate disposizioni del regolamento n. 1102/89 siano compatibili con il diritto comunitario, in particolare con l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 1101/89, ai sensi del quale ciascun fondo deve prevedere due contabilità distinte.

5) Se la lettera della Commissione n. 56765, datata 29 giugno 1990, sottoscritta per conto del direttore generale dei Trasporti e indirizzata al Regno dei Paesi Bassi, debba essere considerata un atto valido.

6) Se, decorso il termine stabilito nell'art. 6, n. 4, del regolamento n. 1102/89 della Commissione, la richiesta di premio di demolizione debba considerarsi accolta».

19. Il governo dei Paesi Bassi e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Il signor Teirlinck ha svolto le sue difese orali in udienza.

20. Procederò all'esame congiunto della prima e della seconda questione. Tratterò poi le altre questioni sollevate.

Prima e seconda questione

21. La prima e la seconda questione vertono sull'interpretazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio, il quale stabilisce che il proprietario di un battello «ottiene dal fondo da cui dipende, nei limiti dei mezzi

finanziari disponibili, un premio di demolizione alle condizioni previste all'articolo 6». Il giudice di rinvio è incerto sul significato da attribuire all'espressione «nei limiti dei mezzi finanziari disponibili». Con la sua prima questione, esso vuole appurare se l'art. 5, n. 1, vada interpretato nel senso che una richiesta debitamente presentata di un premio di demolizione debba essere accolta a condizione che le disponibilità finanziarie globali esistenti presso i fondi degli Stati membri interessati siano sufficienti. In caso di soluzione negativa della prima questione, il giudice di rinvio vuol sapere se l'art. 5, n. 1, vada interpretato nel senso che una richiesta debitamente presentata di un premio di demolizione per uno spintore vada accolta a condizione che le disponibilità globali presenti nel conto comune per spintori e battelli da carico secco, di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio, siano sufficienti.

22. Il signor Teirlinck è del parere che la prima questione vada risolta in senso negativo, la seconda in senso affermativo. Egli deduce che l'art. 5, n. 1, opera una chiara distinzione tra i «mezzi finanziari disponibili», da un lato, e le «condizioni previste all'articolo 6», dall'altro. L'art. 6 rimette alla Commissione il compito di determinare l'aliquota dei contributi annuali, l'aliquota dei premi di demolizione e le condizioni alle quali gli stessi possono essere ottenuti. Comunque, non affida alla Commissione la fissazione dei limiti dei mezzi finanziari disponibili. Detti limiti sono stabiliti dall'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio, il quale dispone che ciascun fondo deve prevedere due contabilità distinte, una per i battelli da carico secco e gli spintori, l'altra per le navi cisterna.

23. Ne discende, secondo il signor Teirlinck, che i mezzi finanziari disponibili per i battelli da carico secco e gli spintori sono distinti da quelli disponibili per le navi cisterna. Pertanto, la prima questione dovrebbe essere risolta in senso negativo. Viceversa, dato che l'art. 3, n. 3, prevede una contabilità comune per i battelli da carico secco e per gli spintori, le disponibilità finanziarie per detti tipi di natanti sono le stesse e, conseguentemente, la seconda questione andrebbe risolta in senso affermativo.

24. Il ragionamento non mi sembra convincente. L'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio parla di una contabilità comune per battelli da carico secco e per spintori, ma, come evidenzia la Commissione, ciò non significa che i premi di demolizione per queste due categorie di natanti debbano essere finanziati con i medesimi mezzi. Il regolamento del Consiglio fissa solo la struttura generale dell'azione di demolizione coordinata, rimettendo alla Commissione l'adozione di tutta una serie di decisioni essenziali alla concreta attuazione di detta azione. In particolare, appare chiaro dalle disposizioni del regolamento del Consiglio che spetta alla Commissione determinare i mezzi finanziari da destinare al pagamento dei premi di demolizione per ciascuna categoria di natanti.

25. L'art. 6, n. 1, del regolamento del Consiglio dà incarico alla Commissione di stabilire *separatamente* per i battelli da carico secco, per le navi cisterna, nonché per gli spintori l'aliquota dei contributi annuali, l'aliquota dei premi di demolizione, il periodo dell'azione di demolizione e le condizioni per la concessione dei premi di demolizione. Poiché i premi di demolizione devono essere finanziati mediante i contributi annuali versati ai fondi dai proprietari dei natanti, è evidente che il livello dei suddetti premi dipende da quello di tali contributi. La Commissione deve contemperare due elementi in conflitto tra loro [17]. Da un lato, deve stabilire le aliquote dei contributi ad un livello che consenta ai fondi di disporre dei mezzi finanziari sufficienti per contribuire efficacemente alla riduzione degli squilibri strutturali tra l'offerta e la domanda nel settore della navigazione interna. Dall'altro, nello stabilire le aliquote dei contributi annui da versare ai fondi deve tener conto della difficile situazione economica del settore della navigazione interna.

26. Dall'art. 6 discende che la Commissione è responsabile della determinazione dei mezzi finanziari da destinare al pagamento dei premi di demolizione per ciascuna categoria di natanti.

27. Il regolamento del Consiglio parla della necessità di attuare «a breve termine una riduzione sostanziale delle sovraccapacità» [18], ma non stabilisce nessun obiettivo preciso. Dopo aver consultato gli Stati membri e le organizzazioni che rappresentano il settore della navigazione interna a livello comunitario, la Commissione ha giudicato necessario ridurre la capacità delle flotte interessate dell'ordine del 10% per i battelli da carico secco e gli spintori e del 15% per le navi cisterna [19]. Sulla base di ciò, il regolamento della Commissione stabilisce i contributi annui, i premi di demolizione e le condizioni di concessione per ciascuna categoria di natanti. Come abbiamo visto, l'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione stabilisce che si stima necessario un bilancio globale di 130,5 milioni di ECU. Gli importi distinti in cui viene suddiviso detto totale ai sensi dell'art. 1, n. 2 (81,2 milioni di ECU per i battelli da carico secco, 44,3 milioni di ECU per le navi cisterna e 5 milioni di ECU per gli spintori), rappresentano il massimo livello dei mezzi finanziari disponibili per il pagamento dei premi di demolizione per ciascuna categoria di natanti.

28. Il signor Teirlinck deduce che un proprietario che richiede un premio concernente la demolizione di uno spintore ha il diritto di vedere accolta la sua richiesta qualora sussistano sufficienti disponibilità finanziarie nel conto comune per battelli da carico secco e spintori, di cui all'art. 3, n. 3, anche in caso di esaurimento dei mezzi disponibili esistenti

17 — V. art. 6, n. 4, del regolamento del Consiglio, supra, paragrafo 5.

18 — Regolamento del Consiglio, terzo 'considerando', e art. 6, n. 7.

19 — Regolamento della Commissione, secondo 'considerando', e art. 1, n. 1.

nel conto destinato agli spintori ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione. Ciò contrasta con gli scopi dell'azione di demolizione coordinata, in quanto significherebbe che la capacità degli spintori demoliti supererebbe verosimilmente l'obiettivo del 10% fissato nel regolamento della Commissione e, inoltre, che i contributi versati dai proprietari di battelli da carico secco finanzierebbero il pagamento dei premi di demolizione a beneficio dei proprietari di spintori. Un fondo sarebbe per di più incapace di impiegare i mezzi residui esistenti nel conto riservato ai battelli da carico secco per garantire il pagamento di premi ai proprietari di tali tipi di natanti, onde conseguire la riduzione della sovraccapacità nella percentuale auspicata.

29. C'è un'altra ragione per la quale il regolamento del Consiglio non riconosce al proprietario che richiede un premio per la demolizione di uno spintore il diritto all'accoglimento della sua richiesta in presenza di sufficienti disponibilità finanziarie nel conto comune per battelli da carico secco e spintori di cui all'art. 3, n. 3. L'art. 6 del regolamento del Consiglio non solo dispone che la Commissione deve stabilire le due aliquote, quella dei contributi annuali e quella dei premi di demolizione, *separatamente* per i battelli da carico secco e per le navi cisterna, nonché per gli spintori. Esso dispone inoltre che, mentre i contributi e i premi devono essere calcolati in funzione del tonnellaggio di portata lorda per i battelli da carico, essi vanno calcolati in base alla potenza di propulsione per gli spintori [20]. Data la differenza esistente fra vettori da carico secco e spintori per quanto concerne il metodo di calcolo delle aliquote dei contributi e dei premi, non è facile capire come i fondi presenti nel conto per battelli da carico secco potrebbero essere impiegati per finanziare i premi di demolizione per spintori, e viceversa.

30. Scopo dell'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio non è specificare i limiti dei mezzi disponibili per il finanziamento dei premi di demolizione quanto piuttosto, come evidenziato dalla Commissione, facilitare una solidarietà finanziaria tra fondi nazionali. La ragione per la quale l'art. 3, n. 3, prevede una contabilità distinta per battelli da carico secco e per navi cisterna è che, in termini economici, il mercato dei trasporti di carichi secchi è differente da quello dei trasporti di carichi liquidi [21]. L'istituzione di una contabilità separata implica l'inesistenza di una solidarietà finanziaria tra loro. L'art. 5, n. 2, stabilisce una solidarietà di tale natura tra i fondi solo per i conti separati, cosicché un fondo nazionale, il cui conto per navi cisterna non abbia mezzi finanziari sufficienti a rimborsare i prestiti statali ricevuti dal suddetto fondo entro il termine all'uopo fissato nel regolamento della Commissione, può contare solo sul sostegno dei corrispondenti

20 — Art. 6, n. 3.

21 — V. regolamento del Consiglio, ottavo 'considerando'.

conti degli altri fondi, mentre non può fare ricorso a nessuna disponibilità finanziaria esistente nel conto comune per battelli da carico secco e spintori, e viceversa.

31. La Commissione, in sede di osservazioni, spiega la ragione per cui l'art. 3, n. 3, prevede una contabilità comune per spintori e battelli da carico secco. Gli spintori non trasportano carichi. La loro funzione è quella di trainare o spingere chiatte adoperate per il trasporto di carichi secchi o liquidi. Il Consiglio ha riflettuto sull'opportunità di istituire una contabilità separata riservata esclusivamente agli spintori, ma ha deciso alla fine di non farlo per la ragione che il mercato di tali natanti era troppo piccolo per giustificare uno strumento finanziario distinto. Il Consiglio ha deciso di includere gli spintori nel conto destinato ai battelli da carico secco perché i suddetti spintori sono adoperati di solito unitamente a chiatte che trasportano carichi secchi. Inoltre, un notevole numero di spintori è in possesso di imprese proprietarie di chiatte da carico secco. È raro, al contrario, che imprese proprietarie di chiatte per il trasporto di carichi liquidi posseggano spintori.

32. Secondo la Commissione, il conto comune istituito in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio per battelli da carico secco e per spintori è utile solo a fini amministrativi. Le entrate e le uscite riguardanti battelli da carico secco e spintori vanno registrate sul medesimo conto. Ciò porta ad una solidarietà finanziaria tra i vari fondi nazionali. Le modalità di finanziamento del conto comune dei battelli da carico secco e degli spintori e del suo utilizzo al fine di finanziare i premi di demolizione costituiscono problemi diversi, non disciplinati dall'art. 3, bensì dagli artt. 5, n. 1, e 6 del regolamento del Consiglio. Ai sensi di tali norme, spetta alla Commissione stabilire l'importo dei mezzi finanziari disponibili per il finanziamento dei premi di demolizione e le condizioni per l'assegnazione di detti mezzi a ciascun tipo di natanti.

33. Concludo che l'espressione «mezzi finanziari disponibili», di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio non fa riferimento ai conti separati di cui all'art. 3, n. 3, bensì ai mezzi finanziari che la Commissione ha il compito di stabilire in osservanza delle norme di cui all'art. 6. Il regolamento del Consiglio affida alla Commissione la determinazione del livello più alto dei mezzi finanziari disponibili per il pagamento di premi di demolizione con riferimento a ciascun tipo di natante. Ne discende che il regolamento del Consiglio non conferisce a un richiedente di un premio per la demolizione di un battello per la navigazione interna un diritto all'accoglimento della sua richiesta, subordinato alla condizione che le disponibilità finanziarie globali esistenti presso i fondi degli Stati membri interessati siano sufficienti; né il regolamento del Consiglio attribuisce a un richiedente di un premio per la demolizione di uno spintore un diritto all'accoglimento della sua richiesta, subordinato alla condizione che le disponibilità finanziarie globali esistenti nel conto comune per battelli da carico secco e spin-

tori, di cui all'art. 3, n. 3, di detto regolamento, siano sufficienti. Ne consegue che occorre risolvere in senso negativo tanto la prima quanto la seconda questione.

Terza questione

34. Con la terza questione il giudice di rinvio desidera sapere se gli artt. 1, n. 2, e 8 del regolamento della Commissione vadano interpretati nel senso che una richiesta debitamente presentata di un premio di demolizione riguardante uno spintore dev'essere respinta se i mezzi finanziari necessari al suo accoglimento superano l'importo di 5 milioni di ECU, stabilito all'art. 1, n. 2, per gli spintori, nonostante l'importo ivi assegnato ai battelli da carico secco e/o alle navi cisterna non sia esaurito dopo l'accoglimento di tutte le richieste di premi di demolizione per tali categorie.

35. Dalle disposizioni del regolamento della Commissione discende con chiarezza che la terza questione va risolta in senso affermativo.

36. Come abbiamo visto, l'art. 1, n. 1, del regolamento della Commissione stabilisce i contributi annui, i premi di demolizione e le condizioni di concessione dei medesimi alla luce della necessità di ridurre la capacità delle flotte del 10% per quanto riguarda i battelli da carico secco e gli spintori, e del 15% per quanto riguarda le navi cisterna. L'art. 1, n. 2, istituisce conti distinti, rispettivamente, per navi cisterna, battelli da carico secco e spintori e specifica gli importi a disposizione in ciascun conto per il pagamento dei premi di demolizione, con riferimento a ciascuna categoria di natanti. Detti importi sono destinati al finanziamento dei premi di demolizione che è necessario pagare per conseguire una riduzione della sovraccapacità nella percentuale auspicata. Ne discende che le disponibilità presenti nel conto riservato ad un certo tipo di natanti non possono essere impiegate per il finanziamento di premi di demolizione per un altro tipo di battelli.

37. Dagli artt. 6 e 8 del regolamento della Commissione discende con chiarezza che una richiesta di premio di demolizione può essere accolta solo in presenza di mezzi sufficienti nel conto del fondo riservato alla categoria di natanti cui appartenga il battello di cui trattasi. L'art. 6, n. 3, dispone che le richieste debitamente presentate per premi di demolizione corrispondenti al 70% delle aliquote applicabili sono da considerarsi accolte «nei limiti delle disponibilità di bilancio dei diversi conti, di cui all'articolo 1, paragrafo 2». L'art. 8, n. 3, dispone che i premi di demolizione devono essere accordati dai fondi nazionali «nei limiti delle disponibilità di bilancio dei vari conti, di cui all'articolo 1, paragrafo 2».

38. Concludo pertanto che la terza questione va risolta in senso affermativo.

Quarta questione

39. Con la quarta questione il giudice di rinvio solleva il problema della validità del regolamento della Commissione. Esso sostiene che gli artt. 1, n. 2, e 8 del regolamento della Commissione disciplinano l'assegnazione dei mezzi finanziari disponibili secondo modalità più specifiche e più limitative di quelle di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio. Detto articolo istituisce una contabilità comune per battelli da carico secco e per spintori. Comunque, dagli artt. 1, n. 2, e 8 del regolamento della Commissione discende che una richiesta di premio di demolizione concernente uno spintore deve essere respinta se i mezzi finanziari necessari al suo accoglimento superano l'importo di 5 milioni di ECU, destinati dall'art. 1, n. 2, agli spintori, malgrado esistano mezzi finanziari sufficienti nel conto riservato ai battelli da carico secco, dopo l'accoglimento di tutte le richieste debitamente presentate di premi di demolizione per detti battelli. Il giudice di rinvio chiede se il regolamento della Commissione sia invalido per violazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio.

40. Dalle soluzioni da me date alle precedenti questioni discende che la validità del regolamento della Commissione è fuori discussione. La distinzione tra i due conti, di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio, è rilevante ai fini della solidarietà finanziaria tra i fondi, quale delineata nelle disposizioni dei regolamenti del Consiglio e della Commissione. L'art. 3, n. 3, non dà nessuna indicazione sui mezzi finanziari da mettere a disposizione per garantire il pagamento dei premi di demolizione con riferimento a ciascun tipo di natante. I conti previsti dall'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione con riferimento a ciascuna distinta categoria di natanti costituiscono i «mezzi finanziari disponibili» di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio. Ne discende che gli artt. 1, n. 2, e 8 non sono in conflitto con l'art. 3, n. 3, del regolamento del Consiglio.

41. Nell'ordinanza di rinvio il giudice a quo manifesta dubbi sul fatto che l'importo di 5 milioni di ECU, destinato dall'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione agli spintori, sia sufficiente a ridurre realmente la sovraccapacità strutturale esistente e, quindi, a raggiungere gli obiettivi del regolamento del Consiglio. Secondo il parere di detto giudice, non ci sono elementi che inducano a ritenere che la demolizione del battello «Tonny» non contribuisca al conseguimento degli scopi di quest'ultimo regolamento.

42. Come abbiamo visto, il regolamento del Consiglio definisce solo la struttura generale dell'azione di demolizione. Benché parli della necessità di conseguire una riduzione sostanziale della sovraccapacità, non fissa un obiettivo preciso. Esso rimette alla Commissione il compito di specificare l'importo dei mezzi da destinare a ciò. La Commissione ha proceduto alla valutazione di detto importo con riferimento a ciascuna categoria di natanti, tenendo conto del numero di battelli da

demolire e delle aliquote di premio da pagare.

43. Come sottolineato dalla Commissione, scopo del regolamento del Consiglio non è eliminare la maggior capacità possibile, bensì piuttosto stabilire un equilibrio tra offerta e domanda. È impossibile determinare in anticipo con precisione la quota di capacità che è necessaria eliminare. La Commissione ha auspicato la riduzione della capacità delle flotte del 10% per quanto concerne gli spintori, dopo aver consultato gli Stati membri e le organizzazioni di categoria interessate.

44. Dall'elenco delle richieste debitamente presentate di premio di demolizione, redatto dalla Commissione in collaborazione con le autorità dei fondi durante la riunione del 15 giugno 1990 [22], si ricava che il battello «Tonny» occupava il n. 47 di tale elenco. La Commissione afferma che se al suddetto natante fosse stato concesso un premio di demolizione, si sarebbero dovuti concedere premi dello stesso genere anche agli otto battelli che precedevano «Tonny» nell'elenco e ai quali erano stati negati i premi di demolizione. Secondo la Commissione, la demolizione di ulteriori nove spintori avrebbe comportato un superamento significativo dell'obiettivo del 10% fissato nell'art. 1, n. 1, del regolamento della Commissione ed una spesa aggiuntiva di oltre due milioni di ECU rispetto al bilancio destinato agli spintori dall'art. 1, n. 2, di detto regolamento.

45. A sostegno della tesi che la demolizione di «Tonny» avrebbe contribuito al raggiungimento degli scopi della relativa azione, il signor Teirlinck fa richiamo al regolamento (CEE) della Commissione n. 3690/92 [23], che ha modificato il regolamento della Commissione. Il regolamento n. 3690/92 parla della necessità di un'ulteriore riduzione della capacità e afferma, in sede di preambolo, che è opportuno consentire l'erogazione di ulteriori premi di demolizione.

46. Tuttavia, la circostanza che la Commissione abbia deciso in seguito di ridurre ulteriormente la capacità non significa che il regolamento della Commissione, che fissava detta riduzione in una determinata percentuale, sia invalido. Per di più, il regolamento n. 3690/92 dispone che vengano forniti mezzi finanziari aggiuntivi per il pagamento di premi di demolizione a partire dal 1° gennaio 1993. Esso si applica fatte sempre salve le norme di cui all'art. 1, nn. 1, 2 e 3, del regolamento della Commissione [24]. Esso non consente che i mezzi originariamente inseriti in uno dei conti istituiti dall'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione vengano adoperati per la concessione di premi di demolizione di natanti di un tipo diverso da quello cui il conto si riferisce. In altre parole, esso non dispone la fusione dei conti separati istituiti dall'art. 1, n. 2, del regolamento della Commissione.

47. Concludo che la quarta questione va risolta in senso affermativo.

22 — V. supra, paragrafo 14.

23 — Citato supra, nota 15.

24 — V. regolamento n. 3690/92, art. 1, citato, alla nota 15.

Quinta questione

48. Con la sua quinta questione il giudice di rinvio desidera accertare se la lettera datata 29 giugno 1990, inviata dalla Commissione al governo olandese, in base alla quale il ministro ha respinto la richiesta del signor Teirlinck di un premio di demolizione per il natante «Tonny», costituisca un atto valido.

49. Il contenuto della lettera della Commissione datata 29 giugno 1990 è stato già illustrato [25]. La lettera spiega le modalità con cui si è proceduto all'applicazione della procedura di selezione di cui all'art. 8, nn. 1, 2 e 3, del regolamento della Commissione. Pertanto, ad essere in discussione è la validità non della lettera, in sé e per sé, quanto del provvedimento, o dei provvedimenti, cui la lettera fa richiamo [26]. Dalla suddetta lettera si deduce che l'art. 8, nn. 1, 2 e 3, è stato correttamente applicato. In sede di applicazione della citata procedura, la Commissione e le autorità dei fondi non godono di nessuna discrezionalità nel decidere quali richieste vadano accolte e quali vadano respinte. Qualsiasi mutamento concernente la graduatoria legale dei richiedenti è l'effetto delle norme di cui all'art. 8 del regolamento della Commissione. Se, come da me proposto, occorre respingere la tesi del signor Teirlinck dell'invalidità dell'art. 8 del regolamento della Commissione, ne consegue allora l'indubbia validità dei provvedimenti illustrati nella lettera. La soluzione potrebbe essere diversa se la lamentela avesse avuto ad oggetto un errore materiale o un'errata applicazione dei precetti del diritto comunitario, ad opera della Commissione e delle autorità nazionali dei fondi, in sede di stesura dell'elenco comune di richieste debitamente presentate ai fini dell'applicazione della procedura di selezione di cui all'art. 8, nn. 1, 2 e 3. Ma nessuna denuncia del genere è stata formulata nella presente fattispecie. Concludo per l'infondatezza dei dubbi del giudice di rinvio in merito alla validità della lettera della Commissione datata 29 giugno 1990 (o di qualsiasi provvedimento cui la stessa lettera faccia riferimento).

Sesta questione

50. La sesta questione riguarda l'interpretazione dell'art. 6, n. 4, del regolamento della Commissione, il quale stabilisce che, anteriormente al 1° settembre 1990, le autorità del fondo devono comunicare per iscritto al richiedente di un premio di demolizione, corrispondente ad una percentuale superiore al 70% delle aliquote indicate nell'art. 5, se la richiesta è stata accettata o respinta.

51. Il ministro non ha rispettato il termine del 1° settembre 1990. La decisione di rigetto della richiesta del signor Teirlinck di un

25 — V. supra, paragrafo 14.

26 — V. sentenza 19 maggio 1993, causa C-198/91, Cook/Commissione (Racc. pag. I-2487, punti 13-15).

premio di demolizione per «Tonny» è stata adottata il 19 settembre 1990. Il giudice di rinvio chiede se dalla mancata osservanza, da parte del ministro, del suddetto termine discenda il fatto che la richiesta del signor Teirlinck debba essere considerata accolta.

52. Tale questione va risolta in senso negativo. Non può accogliersi la tesi che la mancata comunicazione ai richiedenti, da parte delle autorità del fondo, dell'esito delle loro richieste entro il 1° settembre 1990 abbia come conseguenza automatica il fatto di dover ritenere accolte dette richieste. Ciò sarebbe in palese conflitto con gli scopi dei regolamenti del Consiglio e della Commissione. Come sottolineato dal governo olandese, ciò condurrebbe alla concessione di premi di demolizione in esubero rispetto ai mezzi finanziari disponibili. È evidente che la norma di cui all'art. 6, n. 4, non può prevalere sulle altre disposizioni del regolamento della Commissione, le quali affermano chiaramente che i premi di demolizione possono essere pagati solo entro i limiti dei mezzi finanziari disponibili.

53. Scopo del termine di cui all'art. 6, n. 4, è quello di indurre le autorità del fondo a provvedere rapidamente al disbrigo delle richieste di premi di demolizione e di coordinare l'attività dei diversi fondi nazionali. La suddetta norma non mira solo a tutelare gli interessi dei richiedenti, ma vuol anche, e soprattutto, agevolare l'efficace funzionamento dell'azione di demolizione coordinata. È a tal fine che il regolamento della Commissione fissa un termine entro il quale devono essere completate le varie fasi della procedura di demolizione, cioè la presentazione delle richieste [27] e la demolizione dei natanti [28]. È ovvio che non è intento del regolamento della Commissione che il mancato rispetto, da parte delle autorità del fondo, del termine del 1° settembre 1990 debba avere, come conseguenza automatica, l'accoglimento di una richiesta di premio di demolizione. Né detta conseguenza è imposta da esigenze prevalenti di certezza del diritto.

Conclusione

54. Di conseguenza, ritengo che le questioni sollevate debbano essere risolte nel modo seguente:

«1) L'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1101, relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, non

27 — V. art. 6, n. 1.
28 — V. art. 7.

attribuisce al richiedente di un premio per la demolizione di un battello per la navigazione interna un diritto all'accoglimento della sua richiesta, subordinato alla condizione che le disponibilità finanziarie globali esistenti presso i fondi degli Stati membri interessati siano sufficienti.

2) L'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio non attribuisce al richiedente di un premio per la demolizione di uno spintore un diritto all'accoglimento della sua richiesta, subordinato alla condizione che le disponibilità finanziarie globali presenti nel conto comune per battelli da carico secco e spintori, di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento, siano sufficienti.

3) Gli artt. 1, n. 2, e 8 del regolamento (CEE) della Commissione 27 aprile 1989, n. 1102, che stabilisce talune norme di attuazione del regolamento (CEE) n. 1101/89 del Consiglio relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna, devono essere interpretati nel senso che una richiesta debitamente presentata di un premio di demolizione per uno spintore va respinta se i mezzi finanziari necessari al suo accoglimento superano l'importo di 5 milioni di ECU, stabilito all'art. 1, n. 2, per gli spintori, nonostante l'importo ivi assegnato ai battelli da carico secco e/o alle navi cisterna non sia esaurito dopo l'accoglimento di tutte le richieste di premi di demolizione riguardanti tali categorie di natanti.

4) L'analisi delle questioni esaminate non ha evidenziato nessun elemento tale da inficiare la validità del summenzionato regolamento della Commissione.

5) L'analisi delle questioni esaminate non ha evidenziato nessun elemento tale da inficiare la validità sia della lettera della Commissione datata 29 giugno 1990, n. 56765, inviata al Regno dei Paesi Bassi, sia di un qualsiasi provvedimento in detta lettera menzionato.

6) L'art. 6, n. 4, del summenzionato regolamento della Commissione dev'essere interpretato nel senso che dalla mancata comunicazione, da parte delle autorità del fondo, al richiedente di un premio di demolizione dell'esito della sua richiesta anteriormente al 1° settembre 1990 non discende che tale richiesta debba considerarsi accolta».